



L'exception à l'obligation d'études d'impact

Guillaume Protière

► To cite this version:

Guillaume Protière. L'exception à l'obligation d'études d'impact. Les études d'impact, Nov 2010, Lyon, France. p. 63-73. hal-00823912

HAL Id: hal-00823912

<https://hal.science/hal-00823912>

Submitted on 19 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« L'exception à l'obligation d'études d'impact »

Guillaume Protière, Maître de conférences à l'Université Lumière Lyon 2

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 entreprend de « rééquilibrer les rapports entre le Parlement et l'Exécutif »¹ afin de revaloriser le Parlement. Une telle entreprise est toutefois moins claire que ce qu'il peut paraître de prime abord. S'agit-il de renforcer la fonction législative ?, la loi ?², la fonction de contrôle du Parlement ? Voire, le renforcement du Parlement implique-t-il un affaiblissement du gouvernement ? Peut-il se faire à « puissance gouvernementale constante » ? Autant de tensions que la notion de revalorisation recouvre sans véritable précision, chaque nouveauté étant traversée par elles à des degrés divers. Les études d'impact n'échappent pas à la règle et offrent, au contraire, un parfait reflet de ces interrogations. Cet « outil de décision »³ est en effet censé favoriser l'évaluation et le contrôle parlementaire de la politique législative du gouvernement⁴. À la fois consécration du poids législatif de l'Exécutif et expression d'une défiance à l'égard du gouvernement législateur (que l'on force à justifier sa production), le dispositif de l'étude d'impact repose sur une tension paradoxale difficile à mesurer, ainsi que l'illustre particulièrement la détermination des exceptions à ce dispositif.

Le régime juridique des exceptions à l'obligation d'évaluation préalable est déterminé par les articles 11 et 12 de la loi organique du 15 avril 2009⁵. Introduites et *a priori* justifiées par « l'objet spécifique de certaines catégories de projets de loi »⁶, les exceptions revêtent deux formes ; elles consistent soit en une exemption totale⁷, soit en un simple aménagement de l'évaluation préalable⁸. Si le législateur organique entend circonscrire au maximum les dérogations admises, les exceptions énoncées sont logiques et adaptent les expériences passées. La circulaire du 21 novembre 1995⁹ exemptait déjà d'étude d'impact les projets de loi de finances tandis que la circulaire du 26 janvier 1998¹⁰ prévoyait une échelle à trois niveaux. À côté des textes soumis à l'obligation d'évaluation préalable, les projets de loi d'habilitation et de ratification des ordonnances en étaient totalement exclus tandis que les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité

1

¹ Lettre de mission du Président de la République, annexée au décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *JORF*, n° 165, 19 juillet 2007, p. 12158.

² Protière (Guillaume), « La modification du domaine de la loi, condition incertaine de revalorisation du Parlement », in Camby (Jean-Pierre), Fraisseix (Patrick), Gicquel (Jean) (dir.), *La révision de 2008, une nouvelle Constitution ?*, Paris, L.G.D.J., 2011, pp. 135-142.

³ *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Paris, La documentation française, 2005.

⁴ Haquet (Arnaud), « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2 novembre 2009, pp. 1986-1993.

⁵ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF*, n° 89, 16 avril 2009, p. 6528.

⁶ Hiest (Jean-Jacques), *Rapport n° 196 sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*. Sénat, Session ordinaire 2008-2009, p. 54.

⁷ Selon l'article 11, alinéa 1^{er} de la loi organique, « l'article 8 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise ».

⁸ Il en est ainsi pour les lois d'habilitation législative et les lois de ratification des conventions internationales (article 11, alinéas 2 et 4 de la loi organique).

⁹ Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF*, n° 279, 1^{er} décembre 1995, p. 17566.

¹⁰ Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF*, n° 31, 6 février 1998, p. 1912.

sociale étaient soumis à un régime spécifique¹¹. Sur ce point, la loi organique reprend donc une construction préexistante qu'elle aménage pour tenir compte des défaillances¹² de la pratique antérieure¹³. Le projet de loi organique manifestait ainsi une réelle compréhension des difficultés de l'action gouvernementale et admettait en conséquence de larges exceptions en faveur du gouvernement. Celles-ci ont été réduites au cours des débats parlementaires ; si le Parlement admet le principe de l'existence de « tempéraments et modulations »¹⁴, il n'entend toutefois pas tolérer de trop fortes exceptions. Manifestant une réelle défiance à l'endroit du gouvernement-législateur, la loi organique étend autant que possible le régime de droit commun et réduit au maximum les exceptions-exemptions d'évaluation préalable (I). Elle tient par ailleurs compte de la procédure spécifique d'adoption de certains textes (lois financières et engagements internationaux) en adaptant le régime d'évaluation (II).

I- LE CARACTÈRE STRICT DES EXCEPTIONS-EXEMPTIONS : LA DÉFIANCE À L'ÉGARD DU GOUVERNEMENT-LÉGISLATEUR

En retenant une conception stricte des exemptions à l'étude d'impact, le législateur organique exprime sa défiance à l'égard du gouvernement-législateur soupçonné de trop empiéter sur le domaine de la loi. Si cette conviction justifie que les textes pris à l'initiative du Premier ministre sont seuls soumis à l'obligation d'études d'impact (A), l'application de ce principe a dû être modulée afin de tenir compte des mécanismes constitutionnels d'habilitation législative du gouvernement (B).

A- L'absence d'évaluation préalable des projets législatifs dont le Premier ministre n'a pas l'initiative

L'identité de l'initiateur de la loi constitue le critère déterminant dans l'application de l'obligation d'étude d'impact. Seuls les projets législatifs dont le Premier ministre a l'initiative sont soumis à l'obligation d'évaluation préalable (art. 8 L.O.). La loi organique du 15 avril 2009 impose ainsi l'obligation d'étude d'impact pour les *seuls* projets de loi (ordinaire ou organique), les propositions de loi (ordinaire ou organique) étant exemptées de toute évaluation préalable. Les amendements parlementaires peuvent tout de même faire l'objet d'une évaluation préalable, sans que l'omission de celle-ci empêche leur discussion (art. 98-1 R.A.N.) ; l'obligation s'avère donc pour le moins formelle. Le dualisme établi par la loi empêche de voir les études d'impact comme un simple procédé d'amélioration de la qualité de la législation (faute de quoi l'exemption des propositions de loi ne se justifie pas) ; cette motivation n'en est certes pas absente, mais ce mécanisme paraît davantage reposer sur des considérations organiques bien plus que légistiques.

Cette présomption organique est confirmée par l'exemption dont bénéficient les lois référendaires, dont la loi organique ne fait nulle mention (ni à l'article 8, ni aux articles 11 et 12). Or, si une telle exemption est justifiée en cas de proposition conjointe des deux chambres (les actes du Parlement échappant à cette obligation), le silence du texte est plus discutable en cas de projet du gouvernement. Du point de vue normatif, une loi référendaire ne se distingue pas d'une loi adoptée

¹¹ Noury (Arnauld), « L'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : une tentative de rationalisation du travail gouvernemental. *R.R.J.-Droit prospectif*, 2000, 2, pp. 602-603.

¹² Ces défaillances avaient justifié l'assouplissement opéré par la circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation (*JORF*, n° 199, 29 août 2003, p. 14720).

¹³ Sirinelli (Jean), « La justiciabilité des études d'impact des projets de loi », *RDP*, 2010, pp. 1370 & 1373.

¹⁴ Warsmann (Jean-Luc), *Rapport n° 1375 sur le projet de loi organique n° 1314 relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*. Assemblée nationale, Session ordinaire 2008-2009, p. 21.

par le Parlement¹⁵ et rien ne justifie, sur ce plan, que le texte échappe à l'obligation d'évaluation préalable. D'autant moins que les parlementaires ayant assujettis toutes les matières relevant de la loi ordinaire à cette obligation, cette exemption ouvre une brèche dans la matière législative ordinaire. La seule justification possible nous semble résider dans les spécificités de la loi référendaire qui minorent l'influence du Premier ministre et de son gouvernement. La compétence du Président de la République pour convoquer le corps électoral joue en effet comme un premier filtre tandis que l'adoption directe par le corps électoral fait du texte « l'expression directe de la souveraineté nationale »¹⁶, garantissant par là-même sa perfection légale. Cette justification, si elle s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence constitutionnelle au sujet du contrôle de constitutionnalité de ces textes¹⁷, n'en est pas moins discutable du point de vue de la délibération démocratique. On peut en effet penser que le corps électoral, par ailleurs appelé à intervenir de manière informelle dans la procédure d'évaluation préalable¹⁸, aurait trouvé dans cet instrument une information technique pouvant éclairer son vote. L'absence de mention de ce type de lois paraît confirmer le présupposé organique au fondement de la consécration des études d'impact. Celles-ci constituent un instrument des rapports entre le gouvernement et le Parlement, non un outil général du débat public¹⁹.

La défiance à l'endroit du Premier ministre justifie également (au moins partiellement) l'exemption d'études d'impact en faveur des projets de révision de la Constitution. Celle-ci repose en effet à la fois sur leur spécificité matérielle et sur leur origine. Le rapporteur Warsmann relève ainsi que les projets de révision constitutionnelle « traitent (...) de questions pour lesquelles les rubriques habituelles d'une étude d'impact seraient peu pertinentes. On peut même considérer que le Constituant, en visant à l'article 39 les conditions de présentation des "projets de loi", n'a pas entendu viser les "projets de révision constitutionnelle", qui forment une catégorie distincte et *dont l'initiative n'appartient pas au Premier ministre* »²⁰. On ne s'étonne pas de trouver mention du Premier ministre en complément du premier argument (qui justifie pourtant à lui seul l'exemption accordée²¹) ; principal bénéficiaire du déséquilibre de la rationalisation du parlementarisme, le Premier ministre ne peut être que la principale victime du rééquilibrage organique auquel procède la loi organique, à travers les études d'impact.

Finalement, seule l'initiative primo-ministérielle en matière d'état de crise échappe à ce resserrement. Ces textes « interviennent [en effet] dans des délais trop brefs pour que l'élaboration d'une évaluation préalable semble possible »²². On peut également penser qu'ils constituent un prolongement logique des pouvoirs de police administrative du Premier ministre, compétence propre dans laquelle le Parlement n'a pas vocation à s'immiscer²³. L'évaluation préalable de ces textes, *a priori* dépourvue de véritable pertinence, ne sera donc pas pratiquée. Cette exemption, pour le moins logique, devrait toutefois demeurer marginale.

¹⁵ Blachère (Philippe), « Le Conseil constitutionnel en fait-il trop ? », *Pouvoirs*, avril 2003, 105, pp. 17-28.

¹⁶ C.C., déc. n° 92-313 D.C. du 23 septembre 1992, *Rec.* p. 94.

¹⁷ C.C., déc. n° 62-20 D.C. du 6 novembre 1962, *Rec.* p. 27.

¹⁸ *Réagir aux études d'impact*, Site de l'Assemblée nationale : <http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>. Consulté le 14 décembre 2010.

¹⁹ Il faut ici opposer les études d'impact telles que définies dans la loi organique à la pratique en matière environnementale. Pour une telle comparaison, voir dans cet ouvrage la communication du professeur Sylvie Caudal.

²⁰ Warsmann (Jean-Luc), *Rapport n° 1375...*, *op. cit.*, p. 114. Nous soulignons.

²¹ Ce point ne souffre d'ailleurs pas de vrai débat au Parlement, même si un amendement fut déposé devant la Commission des lois de l'Assemblée pour soumettre ces textes à l'obligation d'évaluation préalable. V. Warsmann (Jean-Luc), *Rapport n° 1522 sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Assemblée nationale, Session ordinaire 2008-2009, p. 58.

²² Warsmann (Jean-Luc), *Rapport n° 1375...*, *op. cit.*, p. 114.

²³ C.C., déc. n° 2000-434 D.C. du 20 juillet 2000, *Rec.* p. 107. Considérant 19.

Les exemptions à l'obligation d'étude d'impact montrent ainsi que ce dispositif est dirigé contre le Premier ministre, et son gouvernement, dont on désire freiner l'activisme législatif. Le procédé se heurte toutefois aux attributions constitutionnelles du gouvernement en matière législative.

B- L'asymétrie de l'évaluation de l'habilitation législative

Les conditions d'évaluation préalable des actes du gouvernement pris sur le fondement de l'article 38 de la Constitution (projets de loi d'habilitation et de ratification et ordonnances) mettent en évidence la tension contradictoire qui structure le débat sur les exceptions à l'étude d'impact : la grande compréhension du projet de loi organique initial pour les impératifs de l'action gouvernementale se heurte à la volonté du Parlement de cantonner l'action législative de l'Exécutif et de contrôler les conditions de mise en œuvre de l'article 38 de la Constitution. Le Parlement va en conséquence essayer d'aligner le plus possible le régime juridique des projets de loi d'habilitation et de ratification sur le régime de droit commun. Ce qui ne va sans difficulté et conduit à une modulation des conditions d'évaluation préalable des différents textes considérés.

Les projets de loi d'habilitation doivent ainsi être accompagnés de documents exposant les motifs du recours à la procédure de l'habilitation législative, présentant les conditions d'application du dispositif aux collectivités ultramarines et les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État²⁴. Le régime d'évaluation reprend donc une partie des exigences posées pour les lois ordinaires, sans que sa portée puisse être entendue de façon trop large ; le Conseil constitutionnel a en effet rappelé que l'évaluation préalable ne saurait aller jusqu'à « imposer au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il entend prendre sur le fondement de l'habilitation qu'il demande pour l'exécution de son programme »²⁵. Si cette réserve était attendue (et *a priori* jugée légitime par les parlementaires²⁶), l'évaluation préalable ne s'en trouve pas moins largement minorée. Elle devient en effet un exercice purement formel qui consiste pour le gouvernement à expliquer pourquoi son intervention est plus pertinente que celle du Parlement et non à expliquer ce qu'il fera de l'habilitation demandée. La dérogation lui est donc plutôt favorable.

De leur côté, les projets de loi de ratification d'ordonnances demeurent marqués par une certaine incertitude. Le projet de loi organique déposé par le gouvernement, reprenant la circulaire du 26 janvier 1998, excluait purement et simplement les lois de ratification de l'obligation d'études d'impact. Or, la circulaire de 1998, à la différence du projet de loi organique, justifiait cette exemption par la soumission des ordonnances elles-mêmes à l'obligation d'étude d'impact ; il n'était donc pas nécessaire d'assortir le projet de loi de ratification d'une nouvelle évaluation, sauf, le cas échéant, pour les dispositions que le projet proposait de modifier. En ne prévoyant pas l'évaluation préalable des ordonnances, le projet de loi organique s'avérait donc extrêmement favorable au gouvernement qui bénéficiait de la souplesse introduite par la circulaire de 1998 sans avoir à supporter ses contraintes. Aussi, le Parlement est-il logiquement revenu sur ce point, considérant qu'« il serait sans doute regrettable, [...], qu'aucun élément d'évaluation nouveau ne soit communiqué au Parlement lors du dépôt du projet de loi de ratification »²⁷. Après quelques hésitations²⁸, il est finalement décidé que le projet de ratification serait accompagné de l'évaluation des ordonnances adoptées au cours de la période d'habilitation. Les documents exigés reprenaient

²⁴ Là où le projet de loi organique initial soumettait simplement les projets de loi d'habilitation à un régime adapté consistant à en « la présentation d'éléments d'évaluation succincts ».

²⁵ C.C., déc. n° 2009-579 D.C. du 9 avril 2009, *Rec.* p. 84. Considérant 21.

²⁶ Warsmann (Jean-Luc), *Rapport n° 1375...*, *op. cit.*, p. 118.

²⁷ *Ibid.*, p. 120.

²⁸ Hyest (Jean-Jacques), *Rapport n° 196...*, *op. cit.*, pp. 56-58.

très largement ceux figurant à l'article 8 de la loi organique, alignant l'évaluation des ordonnances sur celle des lois ordinaires. Incontestable progrès dans le contrôle parlementaire de l'utilisation de l'habilitation législative par le gouvernement, ce dispositif a été censuré par le Conseil constitutionnel au motif que l'article 39 de la Constitution ne lui fournit aucun fondement²⁹. En distinguant l'ordonnance (non soumise à évaluation préalable) et le projet de loi de ratification (frappé par une telle obligation), le Conseil constitutionnel retient une acception formelle des normes en jeu qui n'emporte pas complètement la conviction. Il paraît en effet matériellement malaisé pour le gouvernement d'établir une étude d'impact de la loi de ratification sans procéder à l'évaluation, même indirecte, des ordonnances (qui constituent l'objet du projet de loi). Malgré la sévérité apparente, le présupposé formel de la décision conduit à une exception très limitée de l'obligation d'évaluation préalable. Ainsi que l'énonce Jean-Marc Sauvé, « la dispense d'étude d'impact ne s'applique qu'aux seules dispositions de la loi qui ratifient l'ordonnance »³⁰, le reste du projet relevant du régime de droit commun. La censure du Conseil constitutionnel n'aboutit donc pas à exempter les lois de ratification des ordonnances de toute évaluation préalable mais, au contraire, les rapproche du régime de droit commun (sous réserve de ne porter formellement que sur le projet de loi et non sur les ordonnances).

Au final, la soumission de l'habilitation législative à l'obligation d'évaluation préalable confirme le fondement organique des exceptions à l'obligation d'étude d'impact ; il s'agit bien de limiter les intrusions législatives de l'Exécutif. Son caractère asymétrique renvoie quant à lui à la difficulté de renforcer le Parlement sans affaiblir le gouvernement, celui-ci bénéficiant d'attributions constitutionnelles et d'une jurisprudence constitutionnelle qui lui sont favorable. Ces derniers éléments expliquent d'ailleurs pourquoi une partie des exceptions prend la forme de régimes dérogatoires d'évaluation préalable (c'est-à-dire de régimes intermédiaires entre l'exemption que l'on veut circonscrire et le régime de droit commun que l'on ne peut appliquer), le Parlement devant prendre en compte la spécificité de certaines matières.

II- Les exceptions-dérogations : l'adaptation de l'évaluation préalable aux spécificités des textes adoptés

Il est apparu au cours des débats parlementaires que certaines matières se prêtaient mal à l'obligation d'étude d'impact sans que l'on souhaite pour autant les exonérer complètement de toute évaluation préalable. Plusieurs régimes dérogatoires ont donc été introduits, justifiés par l'existence de modalités concurrentes d'évaluation (les lois financières – **A**) ou par la volonté de respecter la liberté de l'Exécutif (les lois de ratification des conventions internationales – **B**).

A- L'exception à raison de modalités concurrentes d'évaluation : les lois financières

La matière budgétaire, véritable cœur de la fonction parlementaire, fait l'objet d'un traitement spécifique par la Constitution. Celle-ci mentionne trois séries de textes (les lois de programmation financière (art. 34C, alinéa 21), les lois de finances (art. 47C) et les lois de financement de la sécurité sociale (art. 47-1C)) qui sont tous exemptés d'évaluation préalable par une étude d'impact. Il ne faut toutefois pas en déduire qu'ils échappent pour autant à toute évaluation ; simplement celle-ci est régie par un régime spécifique défini dans la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.). La L.O.L.F. exigeant déjà une abondante documentation destinée éclairer les travaux

²⁹ C.C., déc. n° 2009-579 D.C., préc. Considérant 22.

³⁰ Sauvé (Jean-Marc), « Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact », Conférence prononcée le 29 novembre 2010 à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, disponible sur le site Internet du Conseil d'État.

parlementaires³¹, l'étude d'impact est apparu inutile. Toutefois, si l'exemption générale a été très vite acquise et n'a jamais été remise en cause, deux incertitudes sont apparues au cours des débats et doivent être précisées.

Une première incertitude a concerné les lois de programmation des finances publiques. Le projet de loi organique initial avait en effet posé l'exemption de l'évaluation de tous les projets de loi de programmation (financière et économique, sociale et environnementale). L'Assemblée nationale, conformément à sa volonté de soumettre la matière législative ordinaire à l'obligation d'étude d'impact, a toutefois modifié cet équilibre en première lecture, soumettant les projets de loi de programmation en matière économique, sociale et environnementale au régime général, au motif qu'« à défaut de disposer de documents d'évaluation préalable, le Parlement serait privé d'informations précieuses sur les objectifs proposés dans les projets de loi de programmation, et plus encore sur les dispositions normatives pouvant figurer dans ces projets de loi de programmation »³². De leur côté, les projets de loi de programmation des finances publiques sont assujettis à un régime spécifique fixé dans les articles 48 et 50 de la L.O.L.F. dont la portée évaluatrice (notamment le rapport annexé au projet de loi) est jugée suffisante au regard des nouveaux standards posés³³. Elles sont donc exemptées de l'application de la loi organique du 15 avril 2009.

Une seconde incertitude est apparue au sujet des dispositions non exclusives figurant dans les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale, c'est-à-dire les dispositions qui ne relèvent pas exclusivement de ce type de loi mais pourraient figurer dans un projet de loi ordinaire. La question s'est alors posée de savoir si l'immunité d'évaluation des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale imposée par la loi organique de 2009 sur le fondement de l'évaluation préalable « L.O.L.F. » pouvait valoir pour ces dispositions. Admettre cela, ainsi que l'y incitait le projet de loi organique initial, supposait d'admettre l'équivalence des niveaux d'évaluation préalable de la L.O.L.F. et de la future loi organique. Or, dans l'esprit des parlementaires, qui s'emparent rapidement de ce point, une telle équivalence ne va pas de soi, l'article 8 de la loi organique apparaissant plus contraignant que la L.O.L.F. Aussi, et afin d'éviter cette « lacune juridique », les deux Chambres entreprennent-elles un aménagement de l'obligation d'évaluation des dispositions non exclusives figurant dans les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale. Le cas de ces dispositions est réglé par l'article 12 de la loi organique, codifié dans la L.O.L.F. et le Code de Sécurité sociale : les dispositions non exclusives figurant dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale sont soumises à une obligation d'évaluation reprenant les dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique (c'est-à-dire l'essentiel des obligations imposées aux études d'impact accompagnant les lois ordinaires³⁴). Cette codification permet alors de sortir ces dispositions de l'application formelle de la loi organique de 2009, tout en maintenant en (très substantielle) partie ses exigences matérielles³⁵. Cette adaptation est dictée par les délais spécifiques d'adoption de ces projets de loi : ceux-ci doivent en effet être adoptés dans un laps de temps prédéfini par la Constitution. Or, les soumettre à l'évaluation sur le fondement de l'article 39C, al. 4 conduirait à prendre le risque d'une éventuelle déclaration d'irrecevabilité³⁶ dont les conséquences s'avèreraient pour le moins néfastes (amputation substantielle du délai d'examen et partant, affaiblissement du Parlement)³⁷ et contraires aux objectifs poursuivis par le législateur organique.

³¹ Titre V, Chapitre Ier de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *JORF*, n° 177, 2 août 2001, p. 12480.

³² Warsmann (Jean-Luc), *Rapport n° 1375...*, *op. cit.*, p. 115.

³³ *Ibid.*

³⁴ Sauvé (Jean-Marc), « Le rôle du Conseil d'État... », *op. cit.*

³⁵ Hyest (Jean-Jacques), *Rapport n° 196...*, *op. cit.*, p. 58.

³⁶ Warsmann (Jean-Luc), *Rapport n° 1375...*, *op. cit.*, pp. 116-118.

³⁷ Hyest (Jean-Jacques), *Rapport n° 196...*, *op. cit.*, p. 57.

L'extension de l'obligation d'étude d'impact à certaines dispositions des lois financières illustre la volonté du législateur organique d'assurer le plus large champ d'application possible de la loi organique de 2009. Dans cette hypothèse, les exceptions ne sont que des aménagements marginaux auxquels l'ensemble des acteurs (politiques et juridictionnels) donnent une portée limitée afin de ne pas contrecarrer la revalorisation du Parlement.

B- La dérogation à raison de la liberté de l'Exécutif : les lois de ratification des traités

L'Exécutif jouit d'attributions propres qu'il exerce sous le contrôle du Parlement. Ainsi, la conduite des relations internationales appartient au Président de la République (il négocie et ratifie les traités internationaux – art. 52C) et, à titre second, au gouvernement (dans la détermination de la politique de la Nation – art. 20C). Le Parlement n'intervient quant à lui qu'au stade de la ratification de l'engagement conventionnel, qu'il doit autoriser. Il a donc été admis que l'évaluation préalable du projet de loi de ratification des engagements internationaux ne saurait être trop poussée, sauf à porter atteinte aux attributions de l'Exécutif.

Tenant compte des spécificités formelles et matérielles de ces textes, la loi organique les soumet à un régime *ad hoc* largement dérogatoire du droit commun. Elle dépasse, ce faisant, les expériences antérieures ; la circulaire du 26 janvier 1998 laissait en effet l'évaluation préalable de ces projets de loi à la libre appréciation du gouvernement³⁸. La loi organique de 2009 impose quant à elle que ces projets soient accompagnés des documents précisant les objectifs poursuivis par l'engagement conventionnel, ses conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant ses conséquences sur l'ordre juridique français et présentant le contexte global du traité (conditions de négociation, état des signatures et des ratifications et, le cas échéant, les réserves et déclarations exprimées par la France). Même si cette disposition apparaît moins contraignante que le régime de droit commun, la différence entre les deux devrait s'avérer limitée, le Conseil d'État ayant affirmé qu'il retiendrait une conception exigeante de cette disposition et qu'il vérifierait le « caractère complet et suffisant »³⁹ des documents accompagnant le projet de loi de ratification, imposant ainsi un contenu formel et matériel minimal à l'évaluation de ces projets de loi. On constate d'ailleurs que la plupart des projets de loi de ratification des conventions et engagements internationaux sont accompagnés d'études d'impact analogues à celles jointes aux projets de loi ordinaire⁴⁰. Certaines vont même plus loin en fournissant une mise en perspective aussi élaborée qu'utile du texte soumis à approbation parlementaire⁴¹. Malgré ces constats positifs, l'évaluation préalable se heurte à un obstacle constitutionnel majeur (la capacité du gouvernement d'énoncer des réserves aux engagements conventionnels) qui rappelle qu'elle ne saurait conduire le Parlement à empiéter sur la compétence de l'Exécutif en la matière.

Les réserves, énoncées à la discrétion de l'Exécutif, ont ainsi focalisé l'attention des parlementaires et du Conseil constitutionnel, mettant en évidence une limite objective de l'évaluation préalable (et partant, du contrôle parlementaire). Ne pouvant pas eux-mêmes « assortir de réserves,

³⁸ Warsmann (Jean-Luc), *Rapport n° 1375...*, *op. cit.*, p. 120.

³⁹ Sauvé (Jean-Marc), « Le rôle du Conseil d'État... », *op. cit.*

⁴⁰ À titre d'exception, voir la loi n° 2011-425 du 20 avril 2011 autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise (*JORF* n° 94, 21 avril 2011, p. 7034), dont l'étude d'impact était intégrée à l'exposé des motifs du projet de loi.

⁴¹ Voir en ce sens l'étude d'impact accompagnant le projet de loi n° 44 autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (déposé au Sénat le 12 mai 2010) ou celle jointe au projet de loi n° 701 autorisant l'approbation de la convention postale universelle, déposé au Sénat le 8 septembre 2010.

de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international soumis à ratification »⁴², les parlementaires, sous l'impulsion des sénateurs⁴³, ont désiré être informés le plus exhaustivement possible des réserves et déclarations émises avant de se prononcer sur le projet de loi de ratification. Soucieux de protéger les prérogatives de l'Exécutif, le Conseil constitutionnel valide le mécanisme proposé par les parlementaires, mais l'assortit d'une réserve neutralisante, au terme de laquelle la mention des réserves exprimées par la France dans l'étude d'impact ne vaut que pour les réserves déjà émises et ne saurait entraver la liberté de l'Exécutif de les retirer ou d'en exprimer de nouvelles⁴⁴. La réserve ainsi formulée s'inscrit logiquement en parallèle de celle émise à propos des ordonnances et de la censure de la mention des décrets à l'article 8 de la loi organique⁴⁵, rappelant le souci évident du Conseil constitutionnel de protéger l'autonomie du gouvernement.

L'étude des exceptions à l'obligation d'étude d'impact conduit *in fine* à un double constat. Elle confirme que les études d'impact ne constituent pas à une remise en cause de « la séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire »⁴⁶ antérieure mais un aménagement des rapports entre gouvernement et Parlement dans le cadre de leurs fonctions et attributions réciproques. En cela, elle met clairement en avant les difficultés à dépasser l'état antérieur des rapports interinstitutionnels. Les exceptions à l'obligation d'étude d'impact apparaissent alors comme autant de points de résistance de l'armature institutionnelle antérieure, rappelant, s'il en était besoin, que la mue ne sera pas facile...

⁴² C.C., déc. n° 2003-470 D.C. du 9 avril 2003, *Rec.* p. 359. Considérant 18.

⁴³ Hiest (Jean-Jacques), *Rapport n° 196...*, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁴ C.C., déc. n° 2009-579 D.C., préc. Considérant 23.

⁴⁵ C.C., déc. n° 2009-579 D.C., préc. Considérant 16.

⁴⁶ C.C., déc. n° 2009-579 D.C., préc. Considérant 16.